

Rzeszów, 3 czerwiec 2022 r.

dr hab. Sabina Grabowska, prof. UR
Uniwersytet Rzeszowski

Recenzja
rozprawy doktorskiej Pana mgr Filipa Zygmunta Wichrowskiego
„Petycja do Bundestagu Republiki Federalnej Niemiec”
Olsztyn 2022, ss. 206
przygotowanej pod kierunkiem promotora
dra hab. Marcina Dąbrowskiego
na Wydziale Prawa i Administracji
w Uniwersytecie Warmińsko – Mazurskim w Olsztynie

Prawo petycji jest formą udziału jednostki w życiu publicznym, ale przede wszystkim jest to prawo o charakterze politycznym. P. Sarnecki dowodził, iż prawo petycji jest przejawem udziału obywateli w sprawowaniu suwerenności¹. K. Działocha twierdzi, iż „jej charakter jako prawa politycznego wynika z tego, że petycje składane są do organów władzy publicznej w interesie publicznym, a gdy są składane do organizacji i instytucji społecznych winny mieć związek ze zleconymi im zadaniami z zakresu administracji publicznej”². W opinii W. Orłowskiego „W zamiarach ustawodawcy takie umiejscowienie powszechnego prawa petycji ma podkreślać, iż powinno być ono raczej wykonywane w interesie publicznym. To właśnie decyduje, iż należy traktować je jako prawo polityczne”³. P. Winczorek precyzuje, iż „celem petycji jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji. Wniosek jest

¹ „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995, nr XVIII, s. 22.

² K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 2.

³ W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 10.

natomiast propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób, podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje itp.”⁴.

Zagadnienie prawa petycji w prawodawstwie polskim doczekało się całkiem sporej liczby publikacji. Jednakże zagadnienia związane z petycją do Bundestagu tylko incydentalnie pojawiały się w literaturze polskiej. Jest to temat nie opisany, dlatego z uznaniem należy odnieść do wyboru tematy dysertacji doktorskiej. Pewne zastrzeżenia budzi jednak fakt dołączenia rozważań o polskich rozwiązaniach w zakresie petycji. Rozumiejąc zamysł Autora, wydaje mi się, że dodanie do prowadzonych rozważań wątku polskiego nie było niezbędne. Sama analiza niemieckich regulacji w tym zakresie jest na tyle cenna naukowo, że uzupełnienia jej dodatkowymi wątkami jawi się jako zbędne.

Podsumowując wybór tematu stwierdzam, że tematyka przedstawionej mi do recenzji rozprawy doktorskiej została dobrana właściwie i stanowi istotny problem badawczy. Recenzowana dysertacja wypełnia istniejącą lukę oraz - dzięki wnikliwej analizie tematyki - będzie cennym opracowaniem dla osób zajmujących się tą tematyką, zarówno dla teoretyków, jak i praktyków.

Pan mgr Filip Z. Wichrowski przygotowując rozprawę doktorską wykorzystał metody badawcze odpowiadające wybranej tematyce tj.:

- historyczno-prawną, w celu pokazania kształtu i funkcjonowania prawa do petycji od czasów starożytnych,
- dogmatyczno-prawną, aby poddać szczegółowej analizie akty prawa niemieckiego dotyczących prawa do petycji oraz orzecznictwo sądów niemieckich,
- językowo-logiczną, która umożliwia wyjaśnienie, interpretację oraz porządkowanie przepisów prawnych, a także rekonstrukcję aparatury pojęciowej.
- porównawczo-prawną, aby dokonać analizy kluczowych zagadnień prawa niemieckiego i polskiego.
- socjologiczne, w celu opracowania danych statystycznych oraz przeprowadzanie na tej podstawie wnioskowań statystycznych,

⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

Uważam, że Doktorant dobrał właściwe metody badawcze do analizowanej tematyki i dzięki temu osiągnął zamierzone efekty naukowe.

Praca zawiera liczne odwołania do literatury przedmiotu dotyczącej zagadnień związanych z prawem petycji do Bundestagu. Baza bibliograficzna przywołana w rozprawie jest dość obszerna. Składa się na nią ponad 260 publikacji naukowych, prawie 30 aktów normatywnych i 40 orzeczeń, a także ponad 50 innych źródeł oraz 5 załączników z danymi dotyczącymi petycji.

Konstrukcja rozprawy oraz poruszane w niej zagadnienia odpowiadają jej tytułowi. Recenzowana praca liczy 206 stron. Składa się ze Wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych, Zakończenia oraz Spisu treści i Bibliografii oraz Załączników. Co warto podkreślić, Doktorant zdecydował się na to, aby każdy rozdział merytoryczny dysertacji kończyć syntetycznym podsumowaniem (wnioskami), dzięki czemu tekst zyskał na przejrzystości i pozwolił na lepsze zrozumienie prowadzonego przez Autora wywodu.

We wstępie Pan mgr Filip Z. Wichrowski zaprezentował przyczyny wyboru problematyki związanej z prawem petycji do Bundestagu RFN, a także przedstawia cel dysertacji, a mianowicie: „Celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytania o funkcje i sposób działania postępowania o rozpatrzenie petycji skierowanej do Bundestagu oraz o kondycję prawa do petycji w Niemczech. Badając zagadnienie petycji przedkładanej do Bundestagu, poszukiwane są odpowiedzi na pytanie o możliwe kierunki rozwoju prawa do petycji.” (str. 6)

Doktorant wyraźnie sformułował główny problem badawczy i szczegółowe problemy badawcze. Główny problem badawczy przedstawiono w formie dwóch pytań: „1. Jakie jest znaczenie, rola i kształt prawa do petycji w RFN, w szczególności w kontekście petycji do Bundestagu? 2. Jakie wnioski z niemieckiego modelu prawa do petycji płyną dla polskiego ustawodawcy?” (str. 9).

Na potrzeby badań związanych z przygotowaniem dysertacji, w ramach głównego problemu badawczego sformułowane zostały szczegółowe pytania badawcze następującej treści: 1) Jakie jest miejsce prawa do petycji we współczesnym systemie prawnym? 2). Czy prawo to jest potrzebne w czasach, gdy istnieje nowoczesny system ochrony

prawnej? 3) Czy petycja znajduje zastosowanie w demokratycznym systemie rządów, gdzie każdy obywatel ma pośrednio wpływ na politykę państwa? 4) Jaka jest rola i pozycja Bundestagu jako adresata petycji? 5) Jakie funkcje spełnia petycja parlamentarna? 6) Jaka jest rola i pozycja Komisji Petycji oraz Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych? 7) Jak urzeczywistnić i zapewnić maksymalną skuteczność prawa do petycji? 8) Które niemieckie rozwiązania mogłyby zostać przyjęte w Polsce? 9) Czy istnieje potrzeba rozwijania prawa do petycji w Polsce, biorąc pod uwagę istnienie form demokracji bezpośredniej oraz rozwiniętego systemu ochrony prawnej w Konstytucji RP? (str. 9).

W rozdziale pierwszym „Rozwój prawa do petycji” Autor scharakteryzował zagadnienia związane z genezą prawa do petycji oraz rozwojem zakresu pojęciowego stosowanego na określenie tego zagadnienia. Omówił również przemiany, jakim uległy funkcje realizowane przez petycje oraz jej znaczenie w zakresie wywierania wpływu na proces decyzyjny w państwie. Ponadto poddano krytycznej analizie akty prawne regulujące instytucję petycji, w tym: Konstytucję Cesarstwa Niemieckiego z 1849 r., Konstytucję Cesarstwa Niemieckiego z 1871 r., Konstytucję Republiki Weimarskiej z 1919 r. oraz akty niższej rangi do roku 1949.

Rozdział drugi „Współczesne prawo do petycji w RFN” stanowi rzetelną analizę prawa do petycji jako podstawowego praw zagwarantowanego przepisami art. 17 Ustawy Zasadniczej. Doktorant omówił stronę podmiotową oraz przedmiotową tejże instytucji. Scharakteryzował poszczególnych uczestników postępowania petycyjnego oraz instytucję prawa do petycji. Następnie dokonał systematyki podstawowych pojęć dotyczących petycji, a także omówił poszczególne źródła prawa oraz podstawowe instytucje prawa niezbędne dla dalszego wywodu.

Mgr Filip Z. Wichrowski w rozdziale trzecim „Bundestag jako adresat petycji” dokonał także analizy problematyki związanej z udziałem Bundestagu w przedmiotowej procedurze i jego kompetencjami jako adresata petycji. Scharakteryzował zadania organów wewnętrznych Bundestagu odpowiedzialnych za rozpatrywanie petycji. Szczegółowo przedstawił ich status i pozycję w stosunku do innych organów państwa oraz precyzyjnie wskazał ich uprawnienia związane z postępowaniem w sprawie rozpatrzenia petycji.

Rozdział czwarty „Procedura rozpatrzenia petycji i praktyka parlamentarna” jest omówieniem postępowania związanego z rozpatrywaniem petycji skierowanej do Bundestagu. Autor, oprócz precyzyjnego zaprezentowania kwestii związanych z postępowaniem w Bundestagu z prawomocnie złożoną petycją, poszczególnych etapów postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji, przedstawia także analizę danych statystycznych. Dzięki temu dysertacja została wzbogacona o elementy praktyki związanej z funkcjonowaniem prawa petycji.

W rozdziale piątym „Prawo do petycji w Polsce na tle porównawczym” Autor podjął próbę poddania analizie komparatystycznej wybranych zagadnień związanych z petycją, w kontekście polskich uregulowań. Jak sam zauważa, „Spojrzenie na kształt prawa do petycji w Niemczech, w szczególności petycji skierowanej do parlamentu, pozwoli na sformułowanie twierdzeń odnoszących się do rozwoju prawa do petycji w Polsce.” (str. 11). Wprawdzie Doktorant sumiennie podszedł to tejże analizy, ale aby sięgnąć do sensu takich porównań, należałoby całościowo omówić zarówno regulacje niemieckie, jak i polskie. W pracy dominującym i głównym wątkiem jest prawo petycji do Bundestagu RFN, zgodnie zresztą z tytułem pracy. Wątek polski ma charakter poboczny, dlatego nie do końca przekonuje mnie ten zabieg, choć wnioski *de lege ferenda*, jakie przedstawia Doktorant są poprawne. Choć uważam, że za rozróżnieniem petycji, skarg i wniosków w polskim prawodawstwie stoją nie tyle, jak pisze Doktorant „względy polityczne”, ile specyfika prawa i jego geneza.

Ostatnia część pracy „Zakończenie” stanowi syntetyczne podsumowanie całości rozważań prowadzonych w dysertacji. Autor udziela w nim odpowiedzi na postawione we Wstępie pytania, formułuje wnioski odnoszące się do całości przeprowadzonych badań, a prezentuje przemyślenia i uwagi *de lege ferenda*. Trzeba mieć nadzieję, że adresaci tych wniosków zechcą z takich wskazówek skorzystać.

Reasumując, konstrukcję pracy oraz warstwę metodologiczną i merytoryczną dysertacji doktorskiej należy uznać za prawidłowe, odpowiadające kluczowym problemom związanym z omawianą problematyką. Mgr Filip Z. Wichrowski z powodzeniem zrealizował zakładany cel, tj. przedstawił kompleksowe ujęcie tematyki prawa petycji do Bundestagu RFN.

Analizując stronę formalną dysertacji należy stwierdzić, iż Autor opanował w sposób bardzo dobry technikę tworzenia publikacji naukowej. Poprawnie analizuje badane zagadnienia oraz wyciąga wnioski. Język rozprawy należy określić jako bardzo dobry, odniesienia do cytowanych publikacji zostały sporządzone zgodnie z regułami ich tworzenia.

Właściwie przygotowana rozprawa doktorska to taka, która nie tylko posiada właściwą formę i stanowi rozwiązanie problemu naukowego, ale jej lektura pozwala także stwierdzić, iż Autor posiada szerszą wiedzę na temat opisywanych zagadnień, niż to wynika z zakresu tematycznego pracy. Takie też odniosłam wrażenie po lekturze recenzowanej dysertacji. Widoczne jest zaangażowanie Autora w prowadzone badania oraz pasja naukowa, co jest bardzo dobrym prognostykiem dla dalszej kariery naukowej Pana Filipa Z. Wichrowskiego.

Podsumowując, stwierdzam, iż rozprawa doktorska autorstwa Pana mgr Filipa Zygmunta Wichrowskiego „Petycja do Bundestagu Republiki Federalnej Niemiec” spełnia wymagania przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003, Nr 65, poz. 595 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1669 ze zm.) i wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

.....